



## NOVELLIERUNG LANDESJAGDGESETZ BADEN-WÜRTTEMBERG

# Eingriff ins Eigentum!

**Der Entwurf des neuen – „ökologischen“ – Jagd- und Wildtiermanagementgesetzes (JWMG) liegt vor. Von den betroffenen Nutzerverbänden hagelt es schon aus fachlicher Sicht Kritik. Zudem belegt ein vom Landesjagdverband eingeholtes Rechtsgutachten, dass die Regelungen sogar verfassungsrechtlich auf wackeligen Beinen stehen.**

**Autor:** Prof. Dr. Michael Brenner

**E**nde März wurde der Referenten-Entwurf des Jagd- und Wildtiermanagementgesetz Baden-Württemberg (BW) vorgestellt. Der Landesjagdverband (LJV) machte deutlich, dass der Entwurf so nicht akzeptiert werden kann. Untermuert hat der LJV seine Kritik mit einem Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des JWMG. Im Folgenden werden dessen wesentliche Ergebnisse vorgestellt.

Der Regelungsanspruch des JWMG ist ein weit ausholender, sich nicht an den überkommenen Grenzen des Jagdwezens ausrichtender. Es geht dem grünen Landesgesetzgeber erkennbar

darum, das Jagdrecht in das Naturschutzrecht einzubetten und einem naturschutzrechtlichen Primat zu unterwerfen. Damit wird freilich die Vorgabe missachtet, dass Jagdrecht und Naturschutzrecht selbständige und voneinander getrennte Rechtsgebiete darstellen – was auch die Intention des Verfassungsändernden Gesetzgebers der Föderalismusreform I war.

Das Grundgesetz verpflichtet den die Abweichungsgesetzgebungskompetenz in Anspruch nehmenden Landesgesetzgeber, auch tatsächlich abweichende Regelungen zu treffen. Da das JWMG indes mehrfach die Aufgabe der Sicherung der biologischen Vielfalt statuiert und damit einen allgemeinen Grundsatz des BNatSchG wiederholt, liegt in-

soweit keine landesrechtliche Abweichung, sondern eine Wiederholung vor, die dem Land bundesrechtlich nicht gestattet ist – nicht zuletzt deshalb, weil Bundes- und Landesrecht unterschiedlichen Auslegungsmaximen unterliegen. Die entsprechenden Aussagen sind daher nicht von der Abweichungskompetenz des Landes umfasst.

### EIGENTUMSGARANTIE

Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes stellt nicht nur ein elementares Grundrecht dar, sondern zugleich eine „Wertentscheidung... von besonderer Bedeutung“, die dem Grundrechtsträger einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sichern und ihm damit die Entfaltung und eigen-

Wo geht es hin mit der Jagd im „Ländle“? Das neue Jagd- und Wildtiermanagementgesetz greift gravierend in die Eigentumsrechte der Jagdgenossen als Inhaber des Jagdrechts ein.

verantwortliche Gestaltung des Lebens ermöglichen soll. Dieses Freiheitsrecht schränkt das JWVG in vielfältiger, zum Teil unverhältnismäßiger und daher verfassungswidriger Weise ein: Der Gesetzgeber kann das Eigentum zwar näher ausgestalten; er ist aber nicht „Herr des Eigentumsinhalts“. Insbesondere muss er der Privatnützigkeit des Eigentums hinreichend Rechnung tragen. Dies gilt auch im Hinblick auf das durch die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie geschützte Jagdrecht und die – auch jagdliche – Nutzbarkeit des Grundeigentums.

### JAGDRECHT WIRD AUSGEHÖHLT

Mit Blick auf diese verfassungsrechtliche Vorgabe begegnet das JWVG zunächst insoweit gravierenden Bedenken, als es sowohl die Jagd als auch die Hege als Bestandteil eines Wildtiermanagements ausgestaltet, das vom Gesetz als „öffentliche Aufgabe“ begriffen wird. Damit wird das Jagdrecht aus seiner freiheitsbezogenen und privatnützigen Dimension herausgelöst und wird der Inhaber des Jagdrechts im öffentlichen Interesse für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe in die Pflicht genommen. Dies stellt nicht nur eine grundlegende Abkehr vom Verständnis der Jagd als Freiheitsbetätigung dar, sondern offenbart zugleich ein Freiheitsnegierendes Grundrechtsverständnis. Im Ergebnis wird damit das eigentumsrechtlich determinierte Nutzungsrecht vom Eigentum abgespalten und die eigentumsrechtliche Fundierung des Jagdrechts ausgehöhlt. Das Jagdrecht wird letztlich in den fremdbestimmten Dienst einer öffentlichen Aufgabe „Steuerung von Wildtierpopulationen“ gestellt.



LJM Dr. Jörg Friedmann (r.) übergibt Bernhard Panknin (Oberste Jagdbehörde) das auf der Landespressekonferenz vorgestellte Gutachten.

Das das Gesetz prägende sogenannte Schalenmodell ist dadurch gekennzeichnet, dass das aus dem Eigentum fließende und durch das Eigentumsgrundrecht geschützte Jagd- und Jagdausübungsrecht vom Nutzungshin zum Entwicklungsmanagement immer mehr ausgedünnt wird, bis es im Schutzmanagement seiner Privatnützigkeit vollständig beraubt und faktisch in die Sphäre des naturschutzrechtlichen Artenschutzes übergeleitet ist. Damit läuft das Eigentumsgrundrecht in wesentlichen Zügen leer. Dass andererseits bestimmte Tierarten (Wolf, Biber) keiner der Schalen zugeordnet werden, bedeutet deren rechtliche Schlechterstellung, da damit die Hegeverpflichtung entfällt. Eine sachliche Begründung hierfür ist nicht erkennbar.

Verfassungsrechtlich nicht hinreichend würdigt insbesondere § 7 Abs. 5 Nr. 1 JWVG das Eigentumsrecht der Inhaber des Jagdrechts, wenn eine Tierart bereits unter der Voraussetzung dem Entwicklungsmanagement zugeordnet werden kann, dass die Art nicht in allen

in BW für sie geeigneten Lebensräumen Bestände mit einer für die nachhaltige jagdliche Nutzung ausreichenden Größe, Vitalität und Stabilität aufweist. Davon abgesehen, dass das Gesetz damit einen in der Praxis nicht vorhandenen und mit Blick auf das Eigentumsrecht irrelevanten Bezug zwischen verschiedenen, sich auf ganz BW erstreckenden und verteilten Lebensräumen herstellt, ist das Tatbestandsmerkmal der für die nachhaltige jagdliche Nutzung ausreichenden Größe, Vitalität und Stabilität viel zu unbestimmt, als dass es eine Einschränkung der Eigentumsgarantie rechtfertigen könnte.

Auch § 7 Abs. 5 Nr. 3 JWVG begegnet im Hinblick auf die Eigentumsgarantie grundlegenden Bedenken. Dass der Bestand einer bestimmten Tierart „nicht hinreichend geklärt“ ist, mithin die Bestandsverhältnisse unklar sind, vermag eine Herausnahme aus dem Nutzungsmanagement nicht zu rechtfertigen. Das bloße Nichtwissen über den Bestand einer Tierart kann aus der Sicht des Verfassungsrechts eine Einschränkung der »



**ZUR PERSON:** Prof. Dr. Michael Brenner, Jahrgang 1960, seit 1995 Inhaber des Lehrstuhls für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht an der Universität Jena, Gutachter und Sachverständiger für den Deutschen Bundestag, den Thüringer und den Hessischen Landtag, Prozessbevollmächtigter vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Thüringer Verfassungsgerichtshof, Mitglied in zahlreichen Fachorganisationen und Mitherausgeber juristischer Fachzeitschriften.

jadglichen und eigentumsrechtlich abgesicherten Nutzungsbefugnisse nicht begründen.

Mit Blick auf das Eigentumsrecht ist zudem von Bedeutung, dass sowohl bei Eigenjagden als auch bei verpachteten Jagden der Jagdwert abhängig ist von der Anzahl der jagdbaren Tiere und insbesondere der Möglichkeit, diese auch erlegen zu können. Nimmt daher der Gesetzgeber eine Zuweisung bestimmter Wildtierarten zur Schale des Entwicklungsmanagements vor, so bedeutet dies zugleich eine Reduzierung des aus einer Jagd fließenden geldwerten Vorteils, und zwar für Verpächter wie für Pächter gleichermaßen.

Die Tatsache, dass § 7 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 JWMG die Jagdausübung auf dem Entwicklungsmanagement zugeordnete Wildtiere nur dann erlaubt, soweit sich die Jagdausübung in dem jeweiligen Naturraum nicht nachteilig auf die Bestandssituation der Wildtierart in BW auswirkt, lässt ebenfalls die eigentumsrechtlichen Belange unberücksichtigt. Denn die Anbindung der Jagdausübung in einem bestimmten Naturraum an die Bestandssituation der Wildtierart im gesamten Bundesland BW ermöglicht ein Verbot der Jagd in einem konkreten Gebiet, obgleich dort die Bestandssituation einer Wildtierart unproblematisch ist.

### JAGDRUHE ZU PAUSCHAL

Auch die Zuordnung einzelner Tierarten zur Schale des Schutzmanagements – mit der Folge, dass die Jagd auf diese Tierarten nicht ausgeübt werden darf (§ 7 Abs. 7 S. 2 JWMG) – erscheint eigentumsrechtlich bedenklich. Denn sie entzieht dem Inhaber des Jagdrechts sämtliche, diesem nach überkommener Sichtweise zustehenden und als elementarer Bestandteil des Jagdrechts zu begreifenden Rechte. Insbesondere kann der gebotene Schutz für die dem Schutzmanagement unterliegenden Wildtierarten in gleicher Weise und als milderes Mittel durch die – eigentumsrechtlich weitaus weniger eingreifende – Anordnung von ganzjährigen Schonzeiten erreicht werden, wie dies bislang schon bei Luchs, Wildkatze und Auerhuhn der Fall war.

Insbesondere aber kommt dem Eigentumsrecht im Zusammenhang mit der Anordnung einer allgemeinen Jagdruhe grundlegende Bedeutung zu; denn der

auch nur temporäre Ausschluss des Jagdrechts stellt einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in das Eigentumsrecht dar. Allgemeine Erwägungen der Zweckmäßigkeit, die sich lediglich in den Kategorien eines „vernünftig“ oder „sinnvoll“ bewegen, sind indes nicht in der Lage, eine Einschränkung von Jagdzeiten insbesondere im Hinblick auf die Eigentumsgarantie zu rechtfertigen. Bloße Mutmaßungen können eine Einschränkung der Eigentumsfreiheit verfassungsrechtlich nicht begründen. Die Privatnützigkeit des Eigentums bestimmt sich nicht nur nach Maßgabe des Gemeinwohls oder gar einer fremdbestimmten „Vernünftigkeit“. Vor diesem Hintergrund begegnet die Regelung des § 41 JWMG mit der darin angeordneten zweimonatigen allgemeinen Jagdruhe ob ihrer Pauschalität eigentumsrechtlichen Bedenken. Denn die pauschalierte Anordnung dieser Jagdruhe lässt nicht erkennen, dass der Gesetzgeber die Interessen des Inhabers des Jagdrechts sowie anderer Grundrechtsinhaber, wie etwa der Grundeigentümer und namentlich der Landwirte, wie auch die Interessen der Allgemeinheit hinreichend berücksichtigt hat. Denn Schutz vor Wildschäden ist während der allgemeinen Schonzeit nicht möglich; und ein sachlicher Grund, dem Inhaber des Jagdrechts diesen Schutz vorzuenthalten, ist nicht ersichtlich. Zudem erscheint die Regelung, wonach das Schwarzwild während der Jagdruhe im Feld bejagt werden darf, widersprüchlich: Denn entweder wird das Schwarzwild als schädlich angesehen, und dann muss es im Wald und im Feld bejagt werden können, auch während der Jagdruhe. Oder aber der Gesetzgeber will das Schwarzwild tatsächlich zur Ruhe kommen lassen; dann aber muss die Jagdruhe auch im Feld beachtet werden.

### BEDENKLICHE VERBOTE

Im Hinblick auf das Fütterungsverbot für Schalenwild (§ 33 Abs. 2 S. 1 JWMG) lässt der Gesetzgeber außer Ansatz, dass auch die Fütterung von Wild eine vom Schutzbereich der Eigentumsfreiheit umfasste Eigentumsbetätigung darstellt, die zudem der Hege des Wildes dient. Jagdliche Hege in Gestalt der Fütterung ist Ausfluss des eigentumsrechtlich geschützten Jagdrechts, zu-

dem eine wirksame Möglichkeit, Wildschäden zu minimieren. Die Tatsache, dass ein Fütterungsverbot den Tod von Wildtieren gewissermaßen billigend in Kauf nimmt, lässt sich nicht als Rechtfertigung für eine Einschränkung der Eigentumsfreiheit ins Feld führen. Zudem lässt sich ein solches, den Tod von Wildtieren billigend in Kauf nehmendes Fütterungsverbot nicht mit den Vorgaben des Tierschutzes in Übereinstimmung bringen. Der Gesetzgeber verstößt damit gegen das in § 2 Nr. 6 JWMG selbst gesetzte Ziel, wonach das Gesetz dazu beitragen soll, die Belange des Tierschutzes aus der besonderen Verantwortung für das Tier als Mitgeschöpf in allen Bereichen der Jagd und des Wildtiermanagements zu berücksichtigen.

Auch das in § 31 Abs. 1 Nr. 13 JWMG verfügte Verbot, Fanggeräte und Fallen, die töten, zu verwenden, begegnet mit Blick auf die Eigentumsgarantie grundlegenden Bedenken. Davon abgesehen, dass die Jagd mit Totfangfallen eine überkommene, auch vom kulturellen Herkommen der Jagd umschlossene Art der Jagdausübung darstellt, ist ein hinreichender Grund, diese Art der Jagdausübung zu verbieten, nicht zu erkennen. Namentlich aus der Sicht des Tierschutzes spricht nichts dagegen, ein Tier mithilfe von Totfangfallen zu erlegen, sofern sichergestellt ist, dass diese wirksam sind und dem Tier keine vermeidbaren Schmerzen zufügen. Hier von geht der Gesetzgeber in § 32 Abs. 2 S. 4 JWMG selbst aus, indem verlangt wird, dass ausnahmsweise eingesetzte Totfangfallen nach ihrer Bauart ein sofortiges Töten gewährleisten und Fallen zudem einer internationalen Zertifizierungspflicht unterliegen.

### WILDSCHUTZ ABGESCHAFFT

Eine unverhältnismäßige Einschränkung des jagdlichen Eigentums stellt auch die Vorgabe des § 49 Abs. 1 JWMG dar, wonach das Töten von Hunden, die erkennbar Wildtieren nachstellen und diese gefährden, nur unter besonderen Voraussetzungen möglich ist. Zudem ist dies eine Umkehrung des vom Gesetzgeber in § 2 Nr. 6 JWMG selbst formulierten Ziels, die Belange des Tierschutzes aus der besonderen Verantwortung für das Tier als Mitgeschöpf in allen Bereichen der Jagd und des Wild-

tiermanagements zu berücksichtigen. Der Wildschutz wird mit dieser Regelung faktisch abgeschafft, da dem Inhaber des Jagdrechts, wenn ein Wildtier von einem Hund gehetzt und gefährdet wird, die Möglichkeit genommen wird, den Hund als letztes Mittel zu erlegen. Eigentumsrechtlich bedenklich ist schließlich auch die in § 39 Abs. 5 JWMG vorgesehene Verpflichtung, das Überjagen von Hunden auf angrenzende Jagdreviere zu dulden.

#### STAATLICHE INPFLICHTNAHME

Diese zahlreichen, durch das JWMG begründeten, verfassungsrechtlich vielfach nicht hinzunehmenden Einschränkungen der Eigentumsfreiheit müssen in ihrer gesamthaften Auswirkung auf das Jagdrecht und das Jagdausübungsrecht beurteilt werden. Denn in ihrer Gesamtheit markieren sie eine Kumulation von Eigentumsbelastungen, die der Jagd aufgegeben werden. Der Summeneffekt dieser sämtlichen Belastungen und Gemeinwohlbindungen des Jagd-

rechts und des Jagdausübungsrechts dünnt die Eigentumsgarantie in der Sphäre des Jagdrecht in Baden-Württemberg in einem erheblichen Maße aus. Im Lichte des JWMG stellt die Jagd in BW keine Freiheitsbetätigung mehr dar, sondern eine staatliche Inpflichtnahme des Inhabers des Jagdrechts zur Erfüllung öffentlicher Zwecke. Vom jagdlichen Eigentum, immerhin verfassungsrechtlich geschützt, bleibt letztlich nicht mehr viel übrig.

#### BEFRIEDETE GRUNDSTÜCKE

Mit der Vorgabe, dass auch juristische Personen aus ethischen Gründen einen Anspruch auf Befriedung ihrer Grundflächen haben können (§ 14 Abs. 1 WMG), geht der Gesetzgeber weit über die Vorgaben des einschlägigen Urteils des EGMR hinaus. Weder war ein solcher Befriedungsanspruch Gegenstand des Urteils, noch lässt er sich aus den Ausführungen des Gerichts ableiten, insbesondere nicht als zwingende Umsetzungsvorgabe für

den deutschen Gesetzgeber. Damit verwirklicht sich die Gefahr eines Parzellenjagdrechts, das das deutsche Reviersystem infrage stellt. Der Gesetzgeber beschreitet den Weg einer jagdlichen Entsolidarisierung und Zersplitterung funktionierender und dem Hegeansatz gerecht werdender Jagdbezirke. Privatinteressen werden damit zugunsten einer geordneten Jagdausübung verabsolutiert.

#### BLANKO-ERMÄCHTIGUNGEN

Schließlich ist das JWMG durch eine Vielzahl unbestimmter, dem Gebot der Rechtsklarheit nicht hinreichend Rechnung tragender Rechtsbegriffe wie auch durch eine Vielzahl nicht hinreichend bestimmter Verordnungsermächtigungen gekennzeichnet. Verwiesen sei insoweit exemplarisch auf § 7 Abs. 5 Nr. 3 JWMG, wonach eine Unterstellung einzelner Arten unter das Entwicklungsmanagement dann in Betracht kommt, wenn deren Bestandsstatus „nicht hinreichend geklärt“ ist. Mit dieser Formulierung, die letztlich einer Blankettermächtigung gleichkommt, ermöglicht der Gesetzgeber die Zuordnung einer Wildtierart zur Kategorie des Entwicklungsmanagements, ohne dass hierfür fassbare Kriterien genannt sind, die eine hinreichende Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit begründen könnten. Dies verstößt gegen den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz.

#### BLEIFREI-GEBOT

Das in § 31 Abs. 1 Nr. 4 JWMG enthaltene sachliche Verbot, wonach Schalenwild mit Munition, deren Inhaltsstoffe bei Verzehr des Wildbrets eine nachgewiesene gesundheitsschädigende Wirkung haben können, nicht erlegt werden darf, legt dem Erleger von Wild eine durch diesen nicht erfüllbare Pflicht auf und verlangt ihm etwas rechtlich und insbesondere tatsächlich Unmögliches ab. Vor allem aber trifft der Landesgesetzgeber damit der Sache nach eine Regelung, die der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG unterliegt. Denn von dieser Gesetzgebungskompetenz, von der der Bund umfassend Gebrauch gemacht hat, ist auch Munition erfasst. Der Landesgesetzgeber überschreitet insoweit seine Gesetzgebungskompetenz. ■



Prof. Dr. Michael Brenner: Mit dem Jagd- und Wildtiermanagementgesetz wird das Jagdrecht quasi dem Primat des Naturschutzrechts unterworfen.